PRB 01-10E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

A Closer Look at the Flat Tax

Marc-André Pigeon
Economics Division

23 August 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

+4

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

102-04039/

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
TAX THEORY	2
A BRIEF HISTORICAL OVERVIEW	5
THE FLAT TAX IN OTHER COUNTRIES	9
KEY FEATURES OF THE CURRENT TAX SYSTEM	10
ARGUMENTS FOR AND AGAINST	11
THE BUDGETARY CONSEQUENCES OF A FLAT TAX	15
CONCLUSION	19
REFERENCES	19

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A CLOSER LOOK AT THE FLAT TAX

INTRODUCTION

The ultimate in flat tax reforms would create a single and simple system comprised of two basic ingredients:

- a single marginal tax rate that would apply to businesses and individuals alike, effectively replacing the entire tax code, including *all* of its deductions and credits; and
- a large basic exemption so that the flat tax is not unfair to low-income families and individuals.

Flat tax advocates argue that these changes would not only lead to a simpler tax system, but also improve economic efficiency, which means there would be fewer impediments to businesses making decisions for purely economic reasons and individuals making decisions based purely on their preferences. Most real-life flat tax proposals fall short of these goals, imposing a uniform marginal tax rate while retaining many – and, in some cases, all – of the deductions, credits and tax breaks in the existing system. Hybrid flat tax proposals have been surfacing and resurfacing in the United States since at least the early 1980s. In this country, the Canadian Alliance has done much to bring the issue to the fore, recently proposing its own flat tax but subsequently shelving the idea – at least temporarily.[1] Nevertheless, if the United States is any guide, the issue is likely to re-appear in the policy arena, especially given the ever-changing and increasingly complex nature of the taxation system and the strong forces promoting international harmonization of taxes and regulations.

---

(1) Flat tax proposals have also been made by Member of Parliament Dennis Mills. As well, the Progressive Conservative Party briefly considered the idea of a flat tax, as did the Reform Party, the predecessor of the Canadian Alliance.

This paper has three objectives:

- To provide some much-lacking historical and international perspective on the issue. Just how old is the flat tax idea? Where did it come from? And has it been tried before and where?
- To look at the theoretical and practical arguments for and against a flat tax. Why do some people support a flat tax while others oppose it?
- To determine the cost of a realistic flat tax plan in Canada, given reasonable assumptions.

TAX THEORY

Before answering these questions, it is useful to briefly review two key concepts of tax equity from the theory of public finance.

- **Horizontal equity** means that equal persons should be treated equally in the tax code. Although no two people are ever perfectly equal, the term usually applies to two people or families with roughly the same income and social circumstances.
- **Vertical equity**, the flip-side of horizontal equity, means that people should be taxed differently based on their ability to pay. For example, a family earning $60,000 with no children is able to pay more in taxes than a family earning $60,000 with four children, assuming all else is equal.[2]

Other terms – including progressive, proportional and regressive tax regimes – need to be defined because they turn up frequently in popular discussions and can easily be abused or confused. Most economists define a **progressive tax regime** as one where those with lower income pay a smaller share of their total income in taxes than those with higher income. A **regressive taxation regime** is just the opposite: lower-income persons or families pay a greater share of their income in taxes than do higher-income persons or families. A **proportional tax regime** is one where the same marginal tax rate applies to all persons, regardless of income, so that everyone pays the same proportion of their income in taxes.

In the extreme, a regressive tax would mean that low-income earners would pay a higher tax rate than high-income earners. Regressive taxes, however, are often a lot more commonplace than is generally thought to be the case. Taxes on food, for example, are "the

---

(2) It is, of course, possible to imagine that the no-children family is burdened with large medical costs for one or both spouses or is looking after ill grandparents.

same" for everyone and yet are considered regressive because food purchases account for a bigger portion of total income for a typical low-income individual or family than they do for their high-income counterparts. The following table helps to illustrate the differences between each type of tax.

Table 1: Comparing Different Tax Régimes

	Progressive (on all income)	Proportional (on all income)	Regressive (sales tax on food)
Family A – Upper Income			
Income	$150,000	$150,000	$150,000
Amount subject to taxes	$150,000	$150,000	$10,000
Rate at which income is taxed	26%	17%	6%
Tax paid	$39,000	$25,500	$600
Percentage of income	26%	17%	0.4%
After-tax income	$111,000	$124,500	$149,400
Family B – Lower Income			
Income	$40,000	$40,000	$40,000
Amount subject to taxes	$40,000	$40,000	$10,000
Rate at which income is taxed	22%	17%	6%
Tax paid	$8,800	$6,800	$600
Percentage of income	22%	17%	1.5%
After-tax income	$31,200	$33,200	$39,400

In the popular debate, there is also much confusion about whether a flat tax, which is proportional in a strict definitional sense, can be *effectively* progressive, i.e., can it assure that a low-income family or individual pays less of its total income in taxes than does a high-income family or individual? Given a sufficiently large basic tax exemption, the answer is an unambiguous yes.[3] To see why, consider the table below, where we assume two families

---

(3) See, for example, Nobel Prize winner William Vickrey's definition of progressive and regressive taxation in the New Palgrave dictionary. What he calls "formally progressive" refers to the idea of different marginal tax rates applying to different income classes. However, he notes that even taxes and tax systems normally considered regressive can be "modified to reduce the degree of regressiveness or even render them moderately progressive." An alternative way of achieving a progressive flat tax structure would be to tax all income (no exemptions) equally but combine that system with a large tax credit, essentially putting in place a negative tax or basic guaranteed income provision. See S. Lerner, C.M.A Clark and W.R. Needham's "Basic Income: Economic Security for All Canadians" for one such proposal. Alternatively, a tax system with adequate exemptions and/or deductions – such as the Robert Hall and Alain Rabushka flat tax proposal and some of its variants – could achieve a similar blend of horizontal and vertical equity.

(the Smiths and Simpsons, each with a sole breadwinner) and compare a progressive tax regime with a proportional tax regime.

Table 2: Comparing Progressivity

	A two-rate progressive tax regime	A flat tax with large exemptions	A flat tax with no exemptions
The Smith Family – Upper Income			
Income	$150,000	$150,000	$150,000
Exempted income	$10,000	$20,000	$0
Taxable income	$140,000	$130,000	$150,000
Marginal tax rate(s)	17% and 25%	17%	17%
Tax paid	$27,000	$22,100	$25,500
Effective marginal tax rate	**18.0%**	**14.7%**	**17.0%**
Tax saving relative to a progressive regime	n/a	$4,900	$1,500
The Simpson Family – Lower Income			
Income	$40,000	$40,000	$40,000
Exempted income	$10,000	$20,000	$0
Taxable income	$30,000	$20,000	$40,000
Marginal tax rate	17%	17%	17%
Tax paid	$5,100	$3,400	$6,800
Effective marginal tax rate	**12.8%**	**8.5%**	**17.0%**
Tax saving relative to a progressive regime	n/a	$1,700	-$1,700

The first column shows a hypothetical graduated or progressive tax system (with a $10,000 basic exemption) that imposes a marginal tax rate of 17% on the first $100,000 of income and 25% for income above that threshold. Because the Smith family's income exceeds $100,000, the Smiths pay both tax rates for a total tax bill of $27,000, or 18% of its income. The Simpsons, on the other hand, pay only $5,100 or 12.8% of their income. This system is progressive on two counts. First, in the "formally progressive" sense defined by William Vickrey, namely because it imposes different marginal tax rates for different income levels (17% and 25%) and second, because the average tax rate (calculated after factoring in basic exemptions) is lower for low-income families. The fact that the Smiths pay more in dollar terms than the Simpsons says little about whether the system is truly progressive, at least given the way most economists have defined the term. The Smiths would pay more than the Simpsons even under an extremely regressive (and improbable) tax system that imposed a 4% tax rate on all the income of high-income families, but a 17% tax rate on all the income of low-income families. In this extreme case, the Smiths would pay $5,600 versus $5,100 paid by the Simpsons.

Now suppose there's a sudden switch to a flat tax system. The second column shows how a flat or proportional tax – given a large enough basic exemption (for illustrative purposes, the exemption has been increased to $20,000 from $10,000 in the progressive regime) – can be at least as progressive as, if not more progressive than, a "formally" progressive tax.[4] Under this scheme, the Smith family's effective tax rate falls to 14.7% and it saves a net $4,900 relative to the progressive regime, while the Simpson family's effective tax rate falls to 8.5% and it saves a net $1,700 relative to the tax system. Again, it must be stressed that just because the Smiths save more than the Simpsons under this flat tax proposal does not mean the system is regressive. The Smiths still pay a greater portion of their total income in taxes than do the Simpsons. It would be hard to avoid this outcome (i.e., a greater absolute tax saving for the high-income family) given any meaningful reduction in marginal tax rates. Generally speaking, the most effective way to give more to lower-income families without an even bigger saving for the wealthy is to have targeted deductions and exemptions.

Finally, column three shows what could be called a "doubly" pure flat tax because it has no basic deduction. Under this system, the Simpsons are unambiguously worse off than under the progressive system or the proportional system with large exemptions. Meanwhile, the Smiths still fare better than they do under the progressive system but not quite as well as under the flat tax with a large basic deduction. This analysis illustrates two key points:

- First, a flat tax can be made effectively progressive with large basic exemptions or some combination of exemptions and deductions.
- Second, people concerned with getting more dollars to low-income persons relative to high-income persons in absolute terms should focus their attention on targeted (rather than universal, which is implied in marginal tax reductions) tax breaks such as tax credits and/or welfare transfers.

A BRIEF HISTORICAL OVERVIEW

The term "flat tax," at least insofar as it has gained widespread currency, has been around since 1981, when the idea was put into the policy arena by Robert Hall and Alvin

---

(4) This assumes that all else is equal, i.e., that the flat tax doesn't somehow lead to cuts in social welfare programs that transfer money directly to lower-income families.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Rabushka. These two Stanford academics published a book entitled *The Flat Tax* containing the essential features of their proposal which can be summed up in five points.

- First, reduce corporate and personal taxes to 19%.
- Second, replace targeted depreciation schedules with a single, first-year, write-off provision so that firms are taxed on their cash flow.
- Third, eliminate all extraneous business and personal tax deductions and tax credits that get in the way of establishing a true "consumption-based" tax, i.e., people are taxed only on what they spend or take out of the economy. For firms, this means taxes would be calculated on net profits or, in other words, total revenue minus total costs (inputs, wages/salaries and new equipment). For individuals, this means taxes would be calculated on total wage, salary and pension income less a basic exemption (see below).
- Fourth, eliminate double taxation of dividends (already partially accomplished in Canada) and capital gains. Individuals would no longer pay any tax whatsoever on dividend income or capital gains. The rationale is straightforward: because dividends are paid out of net after-tax profits, there is no reason to tax them again in the hands of shareholders. The rationale for exempting capital gains (at the individual level) is similar, and this is discussed more fully later in the paper.
- Fifth, create large basic exemptions so the tax system is progressive.

Hall and Rabushka argue their plan would not only lead to a simpler tax system – tax forms for most citizens and businesses would be half a page long, at most – but also promote efficiency and hence economic growth in the long run. The current system, they argue, is too complex and poorly designed, leading to unanticipated and negative consequences. For example, U.S. employers are increasingly paying their employees in "fringe benefits" in lieu of wages or salary because they can deduct these benefits as expenses. At the same time, employees receive the benefits tax-free. A flat tax system would treat these kinds of compensation equally and lead to higher pay for employees who would then have more freedom to make decisions in their own best interest (about, for example, life insurance) rather than have them imposed by an employer whose motivation may be purely tax-driven. The economy, as a whole, would consequently enjoy efficiency gains.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Similarly, Hall and Rabushka argue their one-year write-off provision would increase investment because firms would have a strong incentive to add to their physical capital (machines, buildings, factories) because of the tax savings. The two academics also argue that investment would increase because their flat tax proposal is a true consumption tax. To the extent the economy is constrained by an inadequate supply of savings, a flat tax would improve the economy's growth prospects by encouraging saving, which would lower interest rates and make investment in physical capital more attractive.

By the mid-1990s, at least eight flat tax proposals – most of them hybrids of the Hall-Rabushka proposal and the existing tax system – were on the table in the United States. Many of these had been put forward by Republican presidential candidates but some also came from Democratic representatives (Banks, 1996). The bipartisan nature of these proposals speaks to the fact that a flat tax has the potential of being fair to low-income families and individuals provided it features some kind of large minimum deduction. Most of the proposals followed the Hall and Rabushka plan in spirit but did not eliminate key deductions, one of the most important being the deductibility of interest payments on home mortgages, so cherished by Americans; the construction industry lobby had a strong interest in retaining this feature of the tax code. The end result was that most flat tax proposals were not revenue-neutral: absent draconian spending cuts, they would have implied increased deficits, something that was not politically palatable in the mid-1990s.

However, the idea of a flat tax on income – minus the name "flat tax" – dates much further back than the 1980s. In fact, the idea of taxing all personal and business income at the same rate is as old as the income tax itself, at least in the United States. In the late 19th century, for example, proponents of a U.S. proportionate (i.e., flat by another name) tax saw it mainly as a means of redressing regressive tariff and excise taxes, which at the time accounted for the bulk of government revenue.(5) In the context of that era, *any* kind of income tax,

---

(5) This was true in Canada as well; see Perry (1997). Tariff and excise taxes were, and to the extent that they still exist are, regressive when they apply to goods and services that take up a greater share of the revenue of a low-income family or individual than of a wealthy family or individual because manufacturers are generally able to pass along the taxes in the form of higher prices. For example, excise taxes on gasoline are generally thought to be regressive because there is evidence that low-income families and individuals spend more of their total income on gasoline than do high-income families or individuals. However, as Gillespie (1991) shows, Canadian officials were historically reluctant to impose excise taxes on basic goods (coffee, tea, food) because of concerns about attracting and keeping immigrants who tended to spend significant portions of their income on these items. Most taxes were applied to so-called "sin" items such as alcohol. This was made politically feasible because of the forces promoting prohibition.

including a flat tax, was seen as a "fair" means of attenuating the dramatic rise in inequality that accompanied rapid technological change and industrialization in the late 19th century.(6)

In Canada, the federal government began taxing personal income in 1917 to pay for the large expenses incurred for the war effort.(7) Until that point, "Ministers of Finance had contrived almost annually in their budget speeches, by the use of most inadequate statistics, to prove to their own satisfaction that Canada was one of the lowest taxed countries in the world" (Perry, 1955, p. 144).(8) Although initially seen as only a temporary measure to meet pressing needs, income taxes quickly became a fixture of government fundraising, especially with the twin crises of the Great Depression and the Second World War, both of which helped consolidate the federal government's jurisdiction in this area.(9)

From the beginning, Canada's income tax system was progressive, perhaps due to the fact that many were concerned about war profiteering by industrialists. Although all income was taxed at a so-called "normal" rate of 4%, "graduated surtaxes" of 2% (on income of $6,000) to 25% (on income of $100,000 or more) were imposed once certain income thresholds were crossed. The tax system also included basic personal exemptions of $3,000 for married persons and $1,500 for single persons on the normal tax rate (and not the surtaxes), which added another heavy layer of progressivity to the tax system. One estimate suggests that the original income tax system affected at most 1% of the total population.(10)

The original *Income War Tax Act* was a simple document, taking up all of ten pages. It was little changed until 1962, when the Carter Commission recommended a more comprehensive tax base. After a series of public hearings and a White Paper on Tax Reform, new legislation was introduced in 1972 that modernized the tax act, effectively repealing and replacing virtually all of the old tax laws and forming the backbone of Canada's current system.(11)

---

(6) The first, general income tax was enacted in Great Britain in 1799, to finance the Napoleonic War. The tax was subsequently repealed and re-introduced in the 1880s, when it was generally accepted as a permanent fixture of government finance.

(7) Income taxes were levied by some provinces before World War I.

(8) Perry argues there is reason to doubt those who claimed that pre-war Canada was a "tax haven," citing work by Dr. O.D. Skelton showing Canada's average per capita tax was $31.50, compared with $24.63 in England and $30.90 in the United States (p. 145).

(9) See David B. Perry's "Financing the Canadian Federation, 1867-1995: Setting the Stage for Change," Toronto: Canadian Tax Foundation, 1997.

(10) This historical overview is from Gillespie (1991).

(11) The CCH Canadian Ltd. summary of the income tax act – including all technical notes, pending amendments, Department of Finance Press Releases, and notices of ways and means – weighs in at about 1,890 pages.

THE FLAT TAX IN OTHER COUNTRIES

Despite the superficial intuitive appeal of the idea and the high-profile nature of the U.S. debate, the flat tax has been adopted by only a handful of countries. The most widely cited historical example is Hong Kong, which imposes a maximum tax rate of 15%.[12] Business groups have cited the country's flat-tax system as an important part of the Hong Kong economy. There are, however, many other factors that contributed to Hong Kong's strong growth. In fact, it seems unlikely that the flat tax alone or even in large part explains Hong Kong's success because other economies with much different tax structures but similar cultural and geographic characteristics (Japan, for example) have had similar trade records.

The so-called "transition economies" (i.e., former Eastern Bloc countries) seem to be the most willing to experiment with the flat tax idea. Estonia established a flat tax in 1994 and Latvia followed suit in 1995. In August 2000, Russia adopted a 13% flat tax on income in an effort to meet its revenue needs. Under Russia's old tax system, which imposed a graduated tax rate ranging from 12% to 30%, taxation revenue consistently fell short of the government's objective because of tax evasion coupled with the government's inability to enforce its tax laws. Again, it is too early to say – and, to our knowledge, no study has shown – whether the flat tax had a positive effect on Russia's economic growth or government revenue.

The appeal of the flat tax to the transition economies makes some intuitive sense given the historical record. As discussed earlier, the idea of a flat tax first came onto the scene at about the same time as income taxes and that is, arguably, when it had its best chance of being implemented.[13] To the extent that the transition economies are relatively new to capitalism and are "starting from scratch," there are far fewer obstacles to imposing a flat tax system. Indeed, many flat-tax proponents in the U.S. and Canada acknowledge that the biggest political obstacle to their plan is the fact that the current tax system is entrenched both at the institutional and personal level, where many persons either make a living off the complexity of the system (tax lawyers and accountants, for example) or are subsidized through the tax system (the construction industry in the United States, for example).

---

(12) Hong Kong residents can choose between paying the flat 15% rate on income or the more traditional tax system, with its attendant deductions and exemptions. Some have proposed this kind of model, called a MAXTAX, for the United States. See Moore (1997) for a discussion of the MAXTAX proposal.

(13) The idea of a flat tax is intricately bound to that of the income tax, even when it exists in opposition to an income tax system (i.e., consumption taxes).

KEY FEATURES OF THE CURRENT TAX SYSTEM

The "core" of Canada's current tax code has been remarkably consistent since 1988. From 1988 through to the beginning of 2001, there were three marginal tax rates of 17%, 26% and 29%.[14] Both the tax rates and the tax thresholds (the levels) were little changed throughout,[15] adding an element of regressivity to an otherwise progressive tax system: individuals whose income rose in line with inflation below 3% often found themselves in a higher tax bracket even though their "real" situation in terms of income (i.e., after inflation but before taxes) had not changed.[16] Almost by default then, the 2000 budget represents some of the most radical changes to the income tax system since 1988.

- First, it restored full indexation for all tax thresholds as well as the basic exemption.
- Second, it laid out a plan to reduce marginal tax rates, starting with a cut in the middle rate to 25% beginning 1 July 2000.
- Third, it increased the tax thresholds at which the marginal rates apply. The lowest rate applied to the first $30,004, the middle for the next $30,004, and the top rate to income above $60,008.
- Fourth, it reduced the capital gains inclusion rate to 66.6% from 75%.[17]

Since then, the government has introduced further tax cuts. Beginning in January of 2001, the lowest tax rate fell to 16%, the middle rate was cut to 22%, and income between $60,000 and $100,000 now faces a 26% marginal tax rate instead of 29%. Income in excess of

---

(14) Prior to 1988, there were ten marginal tax rates, ranging from 6% on the first $1,320 to 34% on taxable income exceeding $63,347.

(15) The tax thresholds in 1988 were $27,500 and $55,000 versus $29,590 and $59,180 at the beginning of 2000. That represents a 7.6% increase during a 12-year period compared with a 30% increase in the consumer price index over the same period.

(16) Although tax thresholds (brackets) were indexed to inflation *above* 3%, this meant little in practical terms because the Bank of Canada pursued an aggressive policy of keeping inflation below this threshold. It was successful for most of the decade.

(17) These were the short-term effects of the tax plan. The medium-term plan was to reduce the middle-income tax rate to 23% and increase tax thresholds to $35,000 for the lowest marginal rate and $35,000 to $70,000 for the middle rate. These higher thresholds are the result of both a basic "bump up" in the threshold plus full indexation. Indexation also was projected to increase the basic personal exemption to $8,000 from $7,131 within five years. The plan also increased the Canada Child Tax Credit to $2,400 by 2004 and eliminated the 5% surtax for persons with incomes up to $85,000.

$100,000 will still be taxed at 29%. The capital gains inclusion rate was further reduced to 50%, and the plan to cut all corporate tax rates to 21% (service-sector and high-technology firms generally face higher tax rates – the 2000 Budget dropped the tax rate for these firms to 27%) was accelerated.

ARGUMENTS FOR AND AGAINST

As with most policy proposals, the flat tax proposal[18] has its advocates and opponents. From a *political perspective*, flat-tax advocates usually argue a flat tax has three key "selling points." They are:

- **Simplicity:** a true flat tax plan would eliminate frustrating and wasted hours spent trying to cope with extremely complex laws and would, consequently, reduce and maybe even eliminate the need for tax planners, tax consultants and tax lawyers.
- **Equity:** The plan is at least as, if not more, horizontally equitable than the current tax system which, for example, sometimes discriminates against single-person households. For example, a family with a combined income of $60,000 (assuming each spouse makes $30,000) will pay less tax under a graduated tax system than a single person earning the same income. Vertical equity (progressivity) can also be assured given large enough exemptions.
- **Revenue Neutrality:** The plan can be revenue-neutral for two reasons. First, the lower and more straightforward tax rate means there's likely to be less tax evasion. Second, by design, a pure flat tax should tax a larger base, albeit at a lower rate. In other words, a broader "swath" of income is taxed than under the current system, compensating for the lower tax rate.

There are a number of less tangible *economic arguments in favour of* a flat tax, most of which hinge on efficiency considerations. They include:

- **Fewer economic distortions:** The current tax system may encourage all kinds of behaviour that makes little or no economic sense, including:

---

(18) The reference to "flat tax" here means the Hall and Rabushka proposal which appears to be the most thoroughgoing and most discussed of existing proposals.

- *Payment through "benefits" in lieu of wages/salary* (discussed earlier). Again, this is inefficient to the extent that what the corporation chooses for its employees does not match what they would have chosen if they had been compensated with higher salaries.
- *Double taxation of savings.* Dividend income under a flat tax proposal would only be taxed once. Similarly, capital gains income would be taxed only once at the corporate levels and no longer at the personal level.[19] Thus, corporations would make their financing decisions (i.e., to borrow, sell shares or float bonds) independent of the tax structure.
- *Labour market distortions.* Under the graduated tax system, some employees may be reluctant to take a higher-paying job if it means paying more taxes. To the extent that this happens, the current system reduces efficiency: society as a whole would benefit from that person working to his/her potential.

- **More accurate prices:** The flat tax would mean that tax considerations would no longer have such a distortionary impact on prices. Decisions would be made for purely economic reasons or on the basis of individual preferences, relatively unimpeded by tax considerations. Prices should therefore more accurately reflect true supply and demand conditions.
- **Increased savings and investment:** By taxing income only once, a flat tax should lead to increased savings which, in turn, theory suggests could lead to lower interest rates and more investment. The one-year write-off provision also holds out the promise of more investment.
- **Faster growth and higher productivity:** All things being equal, a flat tax would lead to more investment which should improve productivity and lead to stronger economic growth. This in turn could have feedback effects on the federal government's budgetary position.
- **Increased transparency:** A flat tax would mean that all tax increases (and decreases) would be extremely visible and clear, unlike under the current system. For proponents of the flat tax who favour smaller government, this could be a strong selling point because all tax increases to finance more government spending would probably entail a large "political cost."

---

(19) The rationale is similar to that of taxing dividends only once. Consider, for example, company shares, which in theory represent the capitalized current value of after-tax future earnings. A capital gain is recorded when the price of these shares rise based on expectations of increased future profits. These future profits will be taxed when, and if (markets are not, after all, omniscient), they occur. Because the goal is to tax all income only once, it makes no sense to tax them in the hands of the shareholder who realizes this capital gain.

There are, of course, *a number of arguments against* a flat tax. Flat tax opponents usually make two "visible" or popular arguments against the tax:

- **A flat tax violates the common notion of fairness which differs from economists' vision of the concept.**[20] Although it's true that a flat tax can be progressive, it is also true that moving to a flat tax means that higher-income families receive the bulk of the benefit of a given tax cut in absolute terms. As noted earlier, this is to some extent inevitable because even a small percentage reduction in tax rates for very high-income families translates into a large absolute tax saving. Nevertheless, giving "more" in absolute terms to the wealthy seems to violate popular notions of fairness. The popular sense of fairness also seems to be transgressed by the image of a wealthy person living off of his/her savings (either through capital gains or dividend/interest payments) without *personally* paying any income tax,[21] especially if he/she inherited the money or earned it through luck rather than hard work.
- **Flat-tax proponents exaggerate the benefits of their proposal.**
  - *Most people already have very simple tax returns.* In the United States, for example, citizens can file simplified tax forms that are only a page long. The benefit of "simplifying" the tax code, therefore, really only accrues to the well-off.
  - *Flat tax plans are unlikely to be revenue-neutral* because by design they aim to reduce the top marginal rate while providing large basic exemptions for low-income earners. This "you-can't-have-your-cake-and-eat-it-too" argument says that a larger tax base won't be enough to make up for the lost revenue and nor will the promised economic growth, improved efficiency and greater tax compliance. Assuming this non-neutrality then, a flat tax would likely mean reduced spending on social programs, including those targeted to low-income persons. Thus, although low-income persons may pay less in taxes (and, indeed, receive larger tax rebates), they may lose at least as much from reduced transfer payments.

---

(20) Recent research in the burgeoning field of economics and psychology suggests that common notions of fairness are severely at odds with the economist's vision of fairness.

(21) This income is, however, taxed at the source (i.e., at the corporate level).

There are also a number of *economic arguments against* the flat tax:

- **A flat tax may attenuate the counter-cyclical effects of the current system.** For example, during an expansion, government revenue tends to rise quickly under a formally progressive tax system, essentially "dampening" some of the excesses of the cycle. The reverse occurs during a downturn. Although no one is sure of the dynamics of a flat tax under a business cycle, it seems at least plausible to suggest that the dampening effects wouldn't be as great. For example, investment tends to move pro-cyclically, i.e., it increases as the economy nears its peak and falls as it hits a trough. All things being equal, the one-time depreciation part of the Hall and Rabushka flat tax proposal would effectively reduce government revenue (relative to the existing system) at the peak and increase it in the trough, accentuating the cyclical highs and lows. This could imply more acute economic ups and downs.
- **Although popular notions of fairness may not accord with economists' vision of the concept, they should not be dismissed out of hand.** As former Canadian Economics Association President Lars Osberg suggested in an article on trends towards worsening inequality in Canada,[22] civil society (volunteerism, the willingness to pay taxes, abide by laws, help out) is perhaps more fragile than commonly thought. As Russia and other lesser-developed countries show, there is a very real danger that the fabric of civil society can be destroyed when policy-makers impose abrupt changes to the institutional structure, of which the tax system is an important part. Also, a flat tax inevitably implies a greater tax cut in *absolute* terms for high-income individuals/families and the wealthy; this could mean a worsening of inequality, especially if the flat tax is not revenue-neutral and social programs are consequently cut. Even if the tax is revenue-neutral, a flat tax could mean worsening inequality in the long run if only because high-income earners and the wealthy are generally better able to invest their tax savings and make them grow more quickly than are low-income persons.
- **A flat tax has ambiguous labour market effects.** Although most economists agree that a flat tax would have a positive substitution effect (i.e., people would want to work more knowing their income would be taxed at a lower rate), the income effect is less clear: because they get to keep a greater share of their income, some workers may choose to work less because they can still achieve the same level of consumption as before the tax cut. There

---

(22) Lars Osberg, "Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications," Presidential address to the Canadian Economics Association, Vancouver, 3 June 2000. Available online at http://is.dal.ca/~osberg/uploads/Povtrend.PDF.

is no *a priori* way of knowing which effect will dominate or even if these two effects are the relevant ones; sociological factors may dominate. Some arguments in favour of a flat tax are open about this ambiguity. For example, the case is frequently made that the current system discriminates against single-income two-parent households, suggesting that there is an incentive for both partners to work at lower wages than would be the case under a fairer system. Doing away with these incentives via a flat tax could, perversely, reduce labour force participation.(23)

- **The lack of taxation on capital gains could worsen income inequality** (and violate the popular perception of fairness) to the extent that the market does not, in fact, perfectly "price-in" future earnings. Put another way, if markets are prone to herd-like behaviour, as the recent collapse of the "dot.com" craze suggests and as some research into the psychology of investors indicates, then some investors may sometimes earn large capital gains with no "real" underpinning, that is, they obtain money for nothing (often, companies whose shares soar end up going broke – the Canadian mining firm of Bre-X being a classic example). This is a perverse form of income redistribution not based on work effort but on gambling skills and luck.(24)
- **It could be argued that Canada already has a flat tax of sorts** – for those whose income exceeds the top threshold (soon to be $100,000 but currently $60,004). This should, all things being equal, provide sufficient incentive to draw workers into the labour force. In other words, a formally progressive system with a flat tax at the top may perversely incite people to work harder, especially if their utility is augmented by the higher social standing that usually goes with more income.

THE BUDGETARY CONSEQUENCES OF A FLAT TAX

Up to now, the discussion in this paper has been rather abstract. This section attempts to present a real-world sense of the budgetary consequences of a flat tax that retains most of the current system of deductions and tax credits. It is important to stress this is very much unlike the Hall and Rabushka proposal that has been examined throughout most of this

---

(23) This is seen as a selling point by some flat tax advocates who want to encourage stay-at-home mothers or fathers.

(24) Inequality may have direct economic impacts as well. For example, J. Barkley Rosser and Marina Vcherashnaya Rosser (2001) present empirical evidence that suggests heightened inequality may encourage the growth of black markets that erode the government's revenue base.

paper. The rationale for looking at this hybrid flat tax is simply that significant institutional changes are rarely implemented except in times of crisis. This task begins with a question: What is the lowest flat tax that could be imposed if all the features (tax cuts and spending initiatives) implemented in the most recent budget documents (Budget 2000 and the economic supplement) were retained and an assumption was made that future governments are committed to: a) maintaining at least a balanced budget; b) increasing nominal expenditure at the same rate as population growth plus inflation; and c) reducing the debt by at least $6 billion per year? This is clearly a difficult question given the complexity of the tax code. Fortunately, Statistics Canada has developed a model called the Social Policy Simulation Database (SPSD/M) that gives a sense of what a flat tax policy would cost given these conditions. Before looking at the results of this experiment, two important cautionary remarks are in order:

- First, as with all models of this kind, one should heavily discount projections beyond a year or two for the simple reason that the assumptions girding the model are very quickly made obsolete by real-life events. The safest projections are the ones nearest in time.
- Second, the SPSD/M model is "static" in that it does not allow for any kind of economic growth. All projected revenue increases arise out of nominal (inflationary) changes in measured output. This is important because flat tax proponents generally argue that their measures would stimulate economic growth through improved efficiency and possibly increased spending.[25]

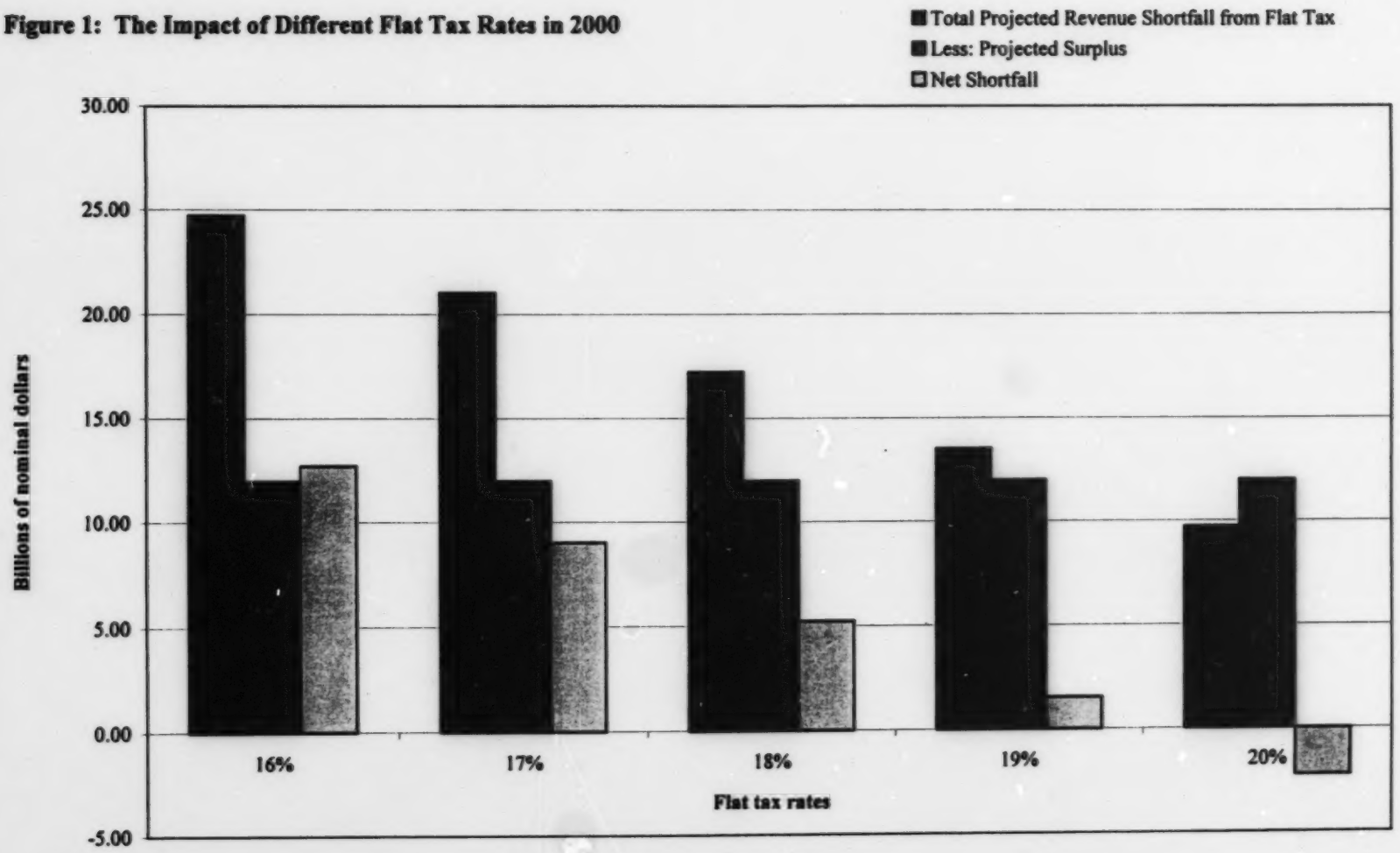
Figures 1 and 2 show results for the calendar years 2000 and 2001.[26] The charts show clearly that a revenue-neutral flat tax – given the proposed spending increases, debt reduction plans, and existing system of deductions and credits – would have to be somewhere between 19% and 20%. Again, it must be stressed that the figures in this paper were calculated relative to the base case, namely the tax system modified for changes in the 2000 budget as well as the fall economic statement. Note also that the total cost figures include the effects of putting in place a flat tax plus 1% annual spending increases (in line with population growth) and $6 billion in annual debt reduction debt.

---

(25) Some economists argue the principle that benefits would come from efficiency gains because the tax effects are nil in the long term.

(26) Note that these are calendar year figures while budgetary projections are generally done in fiscal years ending 31 March. To compensate for this discrepancy, the paper's analysis has assumed that one-quarter of the surplus for 1999-2000 and three-quarters of the projected surplus for 2000-2001 represented the equivalent "calendar year" surplus for 2000. This yielded a projected surplus of $12 billion for calendar year 2000 instead of $11.9 billion for 2000-2001 and $9.2 billion for calendar year 2001 instead of $8.3 billion for 2001-2002.

Figure 1: The Impact of Different Flat Tax Rates in 2000

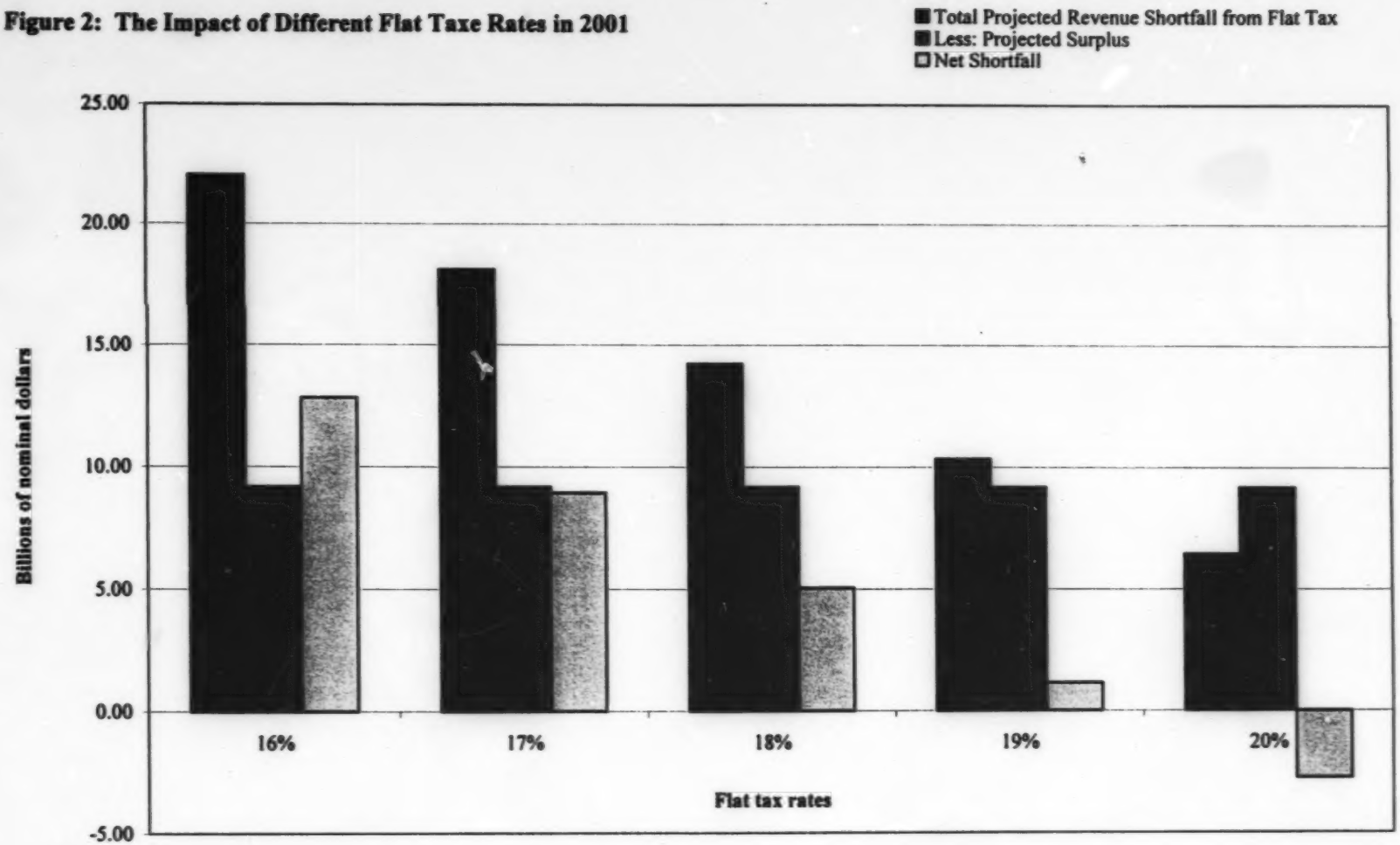


Notes:

1. Projected surplus figures are from the *Fall Economic Update*, Department of Finance.
2. Total projected revenue shortfall is measured relative to the "base case" scenario, i.e., the tax regime established in the 2000 Budget and the Economic Update.
3. The total projected revenue shortfall includes a $6 billion debt reduction commitment as well as a 1% increase in program spending (in line with population growth rates).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 2: The Impact of Different Flat Taxe Rates in 2001



Notes:

1. Projected surplus figures are from the *Fall Economic Update* , Department of Finance.
2. Total projected revenue shortfall is measured relative to the "base case" scenario, i.e., the tax regime established in the 2000 Budget and the Economic Update.
3. The total projected revenue shortfall includes a $6 billion debt reduction commitment as well as a 1% increase in program spending (in line with population growth rates).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

The discussion in this paper has attempted to provide a relatively complete contextual picture of the flat tax by looking at its historical roots, its modern-day uses, and arguments for and against the idea. Some likely budgetary consequences of the tax, given the structure of a politically plausible proposal and the current tax system, have also been considered. These calculations should be viewed as merely suggestive. Much can happen in a year or two that would invalidate these figures, potentially making this kind of flat tax more or less feasible. If one conclusion were drawn from this analysis, it might be this: the historical and international record suggest that the odds of moving towards a flat tax increase greatly after an abrupt and dramatic failure of the existing tax system (Russia) or at the earliest stages of an income tax system (Estonia, Latvia and Hong Kong). Short of that, the sheer inertia behind the existing tax system invariably corrupts flat tax proposals beyond recognition, weakening or destroying most of the idea's strongest selling points and ultimately cutting into the revenue-generating potential of the proposal. This in turn threatens core programs, and that may entail high political costs.

REFERENCES

Alliance Party. 2000. "Solution 17." Internet: http://www.canadianalliance.ca/index_e.cfm.

Beauchesne, Eric. 13 September 2000. "Canada Duplicating U.S. Economic Miracle." *The Ottawa Citizen*, Internet edition: http://www.ottawacitizen.com/.

Canada. 1987. "The White Paper on Tax Reform: 1987."

Canada. Department of Finance. 2000. "The Budget Plan 2000." Department of Finance Distribution Centre.

Chernick, Howard and Andrew Reschovsky. September-October 2000. "Yes! Consumption Taxes are Regressive." *Challenge Magazine*, pp. 60-91.

Gillespie, Irwin W. 1991. "Tax, Borrow & Spend: Financing Federal Spending in Canada: 1867-1990." Ottawa: Carleton University Press Inc.

Hall, Robert E. and Alvin Rabushka. 1995. *The Flat Tax*. Stanford, California: Hoover Institution Press.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lerner, S., C.M.A. Clark and W.R. Needham. 1999. "Basic Income: Economic Security for All Canadians." Toronto: Between the Lines.

Moore, Stephen. 14 January 1997. "The Alternative Maximum Tax." Editorial, *Wall Street Journal*.

Perry, David P. 1997. "Financing the Canadian Federation, 1867-1995: Setting the Stage for Change." Toronto: Canadian Tax Foundation.

Perry, J. Harvey. 1955. "Taxes, Tariffs and Subsidies." Toronto: University of Toronto Press.

Rosser, J. Barkley Jr. and Marina Vcherashnaya Rosser. 2001. "Inequality and Underground Economies." *Challenge Magazine*, pp. 39-50.

Slemrod, Joel. 1996. "Deconstructing the Income Tax." *American Economic Association Papers and Proceedings*, pp. 151-155.

Vickrey, William. 1987. "Progressive and Regressive Taxation." In Eatwell, John, Murray Milgate and Peter Newman, eds. *The New Palgrave: A Dictionary of Economics.* London: MacMillan Press.

PRB 01-10F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

L'IMPÔT UNIFORME VU DE PLUS PRÈS

Marc-André Pigeon
Division de l'économie

Le 23 août 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LA THÉORIE 2

BREF HISTORIQUE 6

L'IMPÔT UNIFORME À L'ÉTRANGER 9

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME FISCAL EN VIGUEUR AU CANADA 10

ARGUMENTS POUR ET CONTRE 11

LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES D'UN IMPÔT UNIFORME 17

CONCLUSION 21

RÉFÉRENCES 21

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'IMPÔT UNIFORME VU DE PLUS PRÈS

INTRODUCTION

Les réformes visant à instaurer un impôt uniforme visent essentiellement à mettre en place un régime fiscal unique et simple comprenant deux caractéristiques fondamentales :

- un taux marginal d'imposition unique qui s'appliquerait aux entreprises comme aux particuliers, remplaçant de fait tout le régime fiscal, y compris *l'ensemble* des déductions et des crédits d'impôt;
- une importante exemption de base, par souci d'équité envers les familles et les particuliers à faible revenu.

Pour les champions de l'impôt uniforme, ce dernier mènera à un régime fiscal plus simple, tout en améliorant l'efficacité de l'économie, ce qui signifie que les entreprises pourront plus facilement prendre leurs décisions en se fondant uniquement sur des raisons économiques et les particuliers, sur des préférences. En réalité, la plupart des projets d'impôt uniforme n'atteignent pas ces objectifs et comportent un taux marginal d'imposition uniforme assorti d'un grand nombre – et dans certains cas de la totalité – des déductions et crédits actuels. Depuis au moins le début des années 1980, des projets hybrides d'impôt uniforme sont apparus à plusieurs reprises aux États-Unis. Au Canada, l'Alliance canadienne a remis la question à l'ordre du jour en proposant récemment un impôt uniforme; elle a depuis mis l'idée de côté, du moins temporairement[1]. À en juger par ce qui se passe aux États-Unis, cette question devrait réapparaître dans l'arène politique, compte tenu surtout de la nature évolutive et toujours plus complexe du régime fiscal et des fortes pressions qui s'exercent en vue d'une harmonisation internationale des impôts et des règlements.

---

(1) Le député Dennis Mills a également proposé un impôt uniforme. Le Parti progressiste-conservateur a brièvement envisagé l'idée, tout comme le Parti réformiste, prédécesseur de l'Alliance canadienne.

Dans le présent document, nous avons trois objectifs :

- Fournir sur la question un point de vue historique et international qui fait grandement défaut. De quand date cette idée d'un impôt uniforme? D'où vient-elle? A-t-elle déjà été appliquée et où?
- Exposer les arguments théoriques et pratiques pour et contre un impôt uniforme. Pourquoi certains le prônent-ils, tandis que d'autres s'y opposent?
- Établir le coût d'un impôt uniforme réaliste au Canada, à partir d'hypothèses raisonnables.

LA THÉORIE

Avant de répondre à ces questions, il serait bon de revoir brièvement deux concepts clés d'équité fiscale issus de la théorie des finances publiques.

- **L'équité horizontale**, c'est-à-dire que des personnes égales devraient être traitées également par le fisc. Bien qu'il n'y ait jamais deux personnes qui soient parfaitement égales, le terme s'applique d'habitude à deux personnes ou deux familles ayant plus ou moins le même revenu et la même situation sociale.
- **L'équité verticale**, le pendant de l'équité horizontale, c'est-à-dire que les particuliers doivent être imposés selon leur capacité contributive. Par exemple, une famille gagnant 60 000 $ et n'ayant pas d'enfant peut verser davantage en impôts qu'une famille gagnant 60 000 $ et ayant quatre enfants, toutes choses étant égales par ailleurs[(2)].

Il convient également de définir d'autres concepts – notamment ceux de régime fiscal progressif, proportionnel et régressif –, car ceux-ci sont souvent utilisés dans les débats et peuvent être aisément confondus ou mal utilisés. Pour la plupart des économistes, un **régime fiscal progressif** est un régime où les personnes ou les familles à faible revenu paient une part moindre de leur revenu total en impôts que celles à revenu élevé. Un **régime fiscal régressif** est à l'opposé : les personnes ou les familles à faible revenu paient une portion plus importante de leur revenu en impôts que celles à revenu élevé. Un **régime fiscal proportionnel** est un régime dans lequel le même taux marginal d'imposition s'applique à tous, quel que soit leur revenu, si bien que chacun paie la même proportion de son revenu en impôts.

---

(2) Il peut évidemment arriver que la famille sans enfant ait d'importants frais médicaux, pour l'un ou l'autre conjoint, ou s'occupe de grands-parents malades.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En poussant les choses à l'extrême, un régime régressif signifierait que les particuliers à faible revenu paieraient un taux d'imposition plus élevé que ceux à revenu élevé. Les régimes régressifs sont plus courants qu'on ne le pense en général. Les taxes sur les aliments sont les mêmes pour tous et sont considérées comme régressives, car les aliments représentent une portion plus importante du revenu total pour les particuliers ou les familles à faible revenu que pour les mieux nantis. Le tableau ci-après illustre les différences entre chaque type d'impôt.

Tableau 1 : Comparaison des différents régimes fiscaux

	Progressif (sur tous les revenus)	Proportionnel (sur tous les revenus)	Régressif (taxe de vente sur les aliments)
Famille A – Revenu élevé			
Revenu	150 000 $	150 000 $	150 000 $
Montant imposable	150 000 $	150 000 $	10 000 $
Taux d'imposition	26 %	17 %	6 %
Impôt payé	39 000 $	25 500 $	600 $
Pourcentage du revenu	26 %	17 %	0,4 %
Revenu après impôt	111 000 $	124 500 $	149 400 $
Famille B – Revenu plus modeste			
Revenu	40 000 $	40 000 $	40 000 $
Montant imposable	40 000 $	40 000 $	10 000 $
Taux d'imposition	22 %	17 %	6 %
Impôt payé	8 800 $	6 800 $	600 $
Pourcentage du revenu	22 %	17 %	1,5 %
Revenu après impôt	31 200 $	33 200 $	39 400 $

On s'interroge souvent sur la progressivité *effective* d'un impôt uniforme, c'est-à-dire proportionnel au sens strict. Par exemple, une famille ou une personne à faible revenu paierait-elle effectivement une proportion moindre de son revenu global en impôts qu'une famille ou une personne à revenu élevé? Cela est certain si l'on applique une exemption de base suffisamment importante[3]. Pour savoir pourquoi, il convient d'étudier le tableau ci-après, où

---

(3) Voir, par exemple, la définition de fiscalité progressive et régressive que donne le lauréat du prix Nobel William Vickrey dans le dictionnaire New Palgrave. Ce qu'il appelle un régime « progressif au sens strict » comporte des taux marginaux d'imposition différents selon les catégories de revenu. Il note toutefois que même les impôts et les régimes fiscaux normalement considérés comme régressifs peuvent être modifiés pour réduire leur degré de régressivité ou même les rendre modérément progressifs. Il y aurait une autre façon d'obtenir un impôt uniforme progressif : imposer tous les revenus (sans exemption) également, mais assortir ce système d'un crédit d'impôt important, et instaurer ainsi un impôt négatif ou un revenu de base garanti. Voir, par exemple, S. Lerner, C.M.A. Clark et W.R. Needham « Basic Income: Economic Security for All Canadians ». Selon une autre formule, un régime fiscal comportant des exemptions et/ou des déductions adéquates – comme celui que proposent Robert Hall et Alain Rabushka et certaines de ses variantes – pourrait combiner équité horizontale et équité verticale dans les mêmes proportions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nous comparons un régime fiscal régressif avec un régime fiscal proportionnel pour deux familles (les Dupont et les Tremblay, ayant chacune un seul revenu).

Tableau 2 : Progressivité

	Régime fiscal progressif à deux vitesses	Impôt uniforme assorti d'exemptions importantes	Impôt uniforme sans exemption
Famille Dupont – Revenu élevé			
Revenu	150 000 $	150 000 $	150 000 $
Revenu exonéré	10 000 $	20 000 $	0 $
Revenu imposable	140 000 $	130 000 $	150 000 $
Taux marginal d'imposition	17 % et 25 %	17 %	17 %
Impôt payé	27 000 $	22 100 $	25 500 $
Taux marginal d'imposition effectif	**18,0 %**	**14,7 %**	**17,0 %**
Économies en impôts par rapport à un régime progressif	s/o	4 900 $	1 500 $
Famille Tremblay – Revenu plus modeste			
Revenu	40 000 $	40 000 $	40 000 $
Revenu exonéré	10 000 $	20 000 $	0 $
Revenu imposable	30 000 $	20 000 $	40 000 $
Taux marginal d'imposition	17 %	17 %	17 %
Impôt payé	5 100 $	3 400 $	6 800 $
Taux marginal d'imposition effectif	**12,8 %**	**8,5 %**	**17,0 %**
Économies en impôts par rapport à un régime progressif	s/o	1 700 $	-1 700 $

La première colonne illustre un hypothétique régime fiscal progressif (avec une exemption de base de 10 000 $) qui prévoit un taux marginal d'imposition de 17 p. 100 sur la première tranche de revenu de 100 000 $ et de 25 p. 100 au-delà. Parce que les Dupont gagnent plus de 100 000 $, ils paient des impôts sur les deux tranches, soit en tout 27 000 $ ou 18 p. 100 de leur revenu. Les Tremblay, quant à eux, ne paient que 5 100 $ ou 12,8 p. 100 de leur revenu. Ce système est progressif à deux égards. Premièrement, il est progressif « au sens strict », selon la définition de William Vickrey, c'est-à-dire qu'il impose des taux marginaux d'imposition distincts à des niveaux de revenu distincts (17 p. 100 et 25 p. 100). Deuxièmement, le taux d'imposition moyen (après prise en compte des exemptions de base) est moindre pour les familles à faible revenu. Que les Dupont paient un montant d'impôts supérieur à celui des Tremblay est peu révélateur de la progressivité réelle du régime, du moins dans le sens que donnent à ce terme la plupart des économistes. Les Dupont paieraient davantage que les Tremblay même dans un système extrêmement régressif (et improbable) qui imposerait un taux de 4 p. 100 sur tous les revenus des familles à revenu élevé mais un taux d'imposition de 17 p. 100 sur les revenus des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

familles à faible revenu. Dans ce cas extrême, les Dupont paieraient 5 600 $ d'impôts et les Tremblay, 5 100 $.

Supposons maintenant que l'on passe à un système d'impôt uniforme. La deuxième colonne illustre la façon dont un impôt uniforme ou proportionnel – étant donné une exemption de base suffisamment importante (dans l'exemple, l'exemption a été portée des 10 000 $ du régime progressif à 20 000 $) – peut être au moins aussi progressif, sinon plus, qu'un impôt progressif au sens strict[4]. Selon ce scénario, les Dupont paient des impôts à un taux effectif moindre de 14,7 p. 100 et réalisent une économie nette de 4 900 $ par rapport au régime progressif, tandis que les Tremblay paient des impôts à un taux effectif moindre de 8,5 p. 100 et réalisent une économie nette de 1 700 $ par rapport au régime progressif. Il faut de nouveau insister sur le fait que ce n'est pas parce que les Dupont économisent davantage que les Tremblay que le régime est régressif. Les Dupont consacrent toujours une proportion plus importante de leur revenu aux impôts que les Tremblay et il serait difficile d'éviter que la famille à revenu élevé réalise une économie d'impôt plus importante en termes absolus lorsque les taux marginaux d'imposition sont abaissés de façon importante. De façon générale, le meilleur moyen de donner plus aux familles à faible revenu sans permettre aux mieux nanties de réaliser des économies encore plus importantes est d'instaurer des déductions et des exemptions ciblées.

La troisième colonne illustre ce que l'on pourrait appeler un impôt uniforme « pur », car il ne s'assortit d'aucune déduction de base. Dans ce régime, la situation des Tremblay est de toute évidence pire que dans les deux autres. Les Dupont, quant à eux, s'en tirent mieux que dans le régime progressif, mais pas aussi bien que dans le régime d'impôt uniforme assorti de déductions de base importantes. Cette analyse illustre deux points fondamentaux:

- Premièrement, un impôt uniforme peut être effectivement progressif s'il s'assortit d'exemptions de base importantes ou d'une combinaison d'exemptions et de déductions.
- Deuxièmement, pour que les particuliers à faible revenu épargnent davantage en termes absolus que les particuliers à revenu élevé, il faut instaurer des allégements fiscaux ciblés (plutôt que les allégements universels que supposent les réductions de l'impôt marginal) comme des crédits d'impôt ou des transferts d'assistance.

---

(4) En supposant que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'impôt uniforme ne mène pas forcément à des compressions des programmes d'aide sociale qui transfèrent des fonds directement aux familles à faible revenu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BREF HISTORIQUE

L'idée d'un impôt uniforme s'est répandue surtout depuis 1981, année où Robert Hall et Alvin Rabushka l'ont présentée sur la tribune politique. Ces deux universitaires de Stanford ont publié un livre intitulé *The Flat Tax*, dans lequel ils décrivaient les principales caractéristiques de leur projet, qui peuvent être résumées ainsi :

- Premièrement, abaisser le taux d'imposition des sociétés et des particuliers à 19 p. 100.
- Deuxièmement, remplacer les plans d'amortissement ciblés par une provision pour amortissement ponctuel la première année afin que les entreprises soient imposées sur leurs liquidités.
- Troisièmement, éliminer toutes les déductions fiscales et tous les crédits d'impôt – des entreprises et des particuliers – qui entravent l'établissement d'une véritable taxe assise sur la consommation, pour que les particuliers ne soient imposés que sur ce qu'ils dépensent ou sortent de l'économie. Pour les entreprises, les impôts seraient calculés sur les profits nets ou, autrement dit, sur les revenus globaux moins les coûts totaux (intrants, salaires et traitements et nouvel équipement). Les impôts des particuliers seraient calculés sur le total des salaires, des traitements et des revenus de pensions, dont serait défalquée une exemption de base (voir ci-après).
- Quatrièmement, éliminer la double imposition des dividendes (ce qui est déjà en partie le cas au Canada) et des gains en capital. Les particuliers n'auraient plus à verser d'impôts sur les revenus de dividendes ou les gains en capital. La raison en est fort simple : parce que les dividendes proviennent de profits nets après impôt, il n'y a aucune raison de les imposer de nouveau lorsqu'ils se trouvent entre les mains des actionnaires. L'exonération des gains en capital (pour les particuliers) se justifie pour les mêmes raisons et est traitée plus loin dans le présent document.
- Cinquièmement, créer d'importantes exemptions de base pour que le régime fiscal soit progressif.

Pour Hall et Rabushka, l'impôt uniforme n'aurait pas seulement l'avantage de la simplicité – les déclarations d'impôt pour la plupart des particuliers et des entreprises feraient au plus une demi-page –, mais il favoriserait également l'efficacité et donc, à long terme, la croissance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

économique. Pour eux, le système actuel est trop complexe et mal conçu, et il a des conséquences inattendues et négatives. Par exemple, les avantages complémentaires sont de plus en plus courants aux États-Unis comme forme de rémunération, car ils sont déductibles à titre de dépenses pour les employeurs et exonérés d'impôt pour les employés. Un régime d'impôt uniforme s'appliquerait également à ces formes de rémunération, de sorte que les employés toucheraient une rémunération plus importante et auraient plus de latitude pour prendre les décisions qui correspondent à leurs intérêts (assurance-vie par exemple) plutôt que de se les voir imposer par un employeur dont la motivation dépend uniquement du régime fiscal. L'économie y gagnerait en efficacité.

De même, Hall et Rabushka estiment que la provision pour amortissement ponctuel la première année augmenterait l'investissement, puisque les entreprises seraient fortement encouragées à accroître leur capital physique (machines, bâtiments, usines) pour moins payer d'impôts. Les deux universitaires affirment également que l'investissement augmenterait, car leur régime fiscal constitue un véritable impôt sur la consommation. Dans la mesure où l'économie souffre d'une épargne insuffisante, un impôt uniforme améliorerait les chances de croissance de l'économie en encourageant l'épargne, ce qui permettrait d'abaisser les taux d'intérêt et stimulerait l'investissement en capital physique.

Vers le milieu des années 1990, il y avait aux États-Unis au moins huit projets d'impôt uniforme, la plupart se situant entre la proposition de Hall et Rabushka et le régime fiscal du moment. Ce sont essentiellement les candidats républicains à la présidence qui ont avancé ces projets, bien que certains aient été présentés par des représentants du Parti démocratique (Banks, 1996). Le fait que ces projets soient provenus des deux partis montre bien que l'impôt uniforme est susceptible d'être équitable pour les familles et les particuliers à faible revenu, à condition de comporter une déduction de base importante. La plupart des propositions étaient fidèles à l'esprit du plan Hall-Rabushka, mais n'éliminaient pas les déductions clés, l'une des plus importantes étant celle des paiements d'intérêt sur les emprunts hypothécaires à l'habitation, si chère au cœur des Américains; le secteur de la construction a d'ailleurs tout intérêt à conserver cette particularité du régime fiscal. Il en est résulté des projets d'impôt uniforme qui n'étaient pas neutres du point de vue des recettes : sans baisse radicale des dépenses, ils auraient entraîné des déficits plus importants, ce qui n'était pas au goût des politiciens de l'époque.

L'idée d'un impôt uniforme sur le revenu, sans en porter le nom, remonte à beaucoup plus loin. En fait, l'idée d'imposer tous les revenus des particuliers et des entreprises

au même taux est aussi vieille que l'impôt sur le revenu lui-même, du moins aux États-Unis. À la fin du XIX[e] siècle, par exemple, les défenseurs d'un impôt proportionnel (ou uniforme) aux États-Unis y voyaient essentiellement le moyen de corriger l'effet régressif des taxes d'accise et des droits tarifaires, qui constituaient à l'époque le gros des revenus du gouvernement[5]. Dans le contexte de l'époque, *tout* type d'impôt sur le revenu, y compris l'impôt uniforme, était considéré comme un moyen juste de corriger la montée spectaculaire de l'inégalité qui a accompagné l'évolution technologique rapide et l'industrialisation vers la fin du XIX[e] siècle[6].

Au Canada, c'est en 1917 que le gouvernement fédéral a commencé à imposer le revenu des particuliers, de manière à pouvoir assurer les grandes dépenses requises par l'effort de guerre[7]. Jusque là, les ministres des Finances avaient cherché presque chaque année, dans leur discours de présentation du budget et à l'aide des statistiques les plus inadéquates, de prouver à leur satisfaction que le Canada était un des pays les moins imposés au monde (Perry, 1955, p. 144)[8]. Bien que considérés à l'origine uniquement comme une mesure temporaire destinée à répondre à des besoins pressants, les impôts sur les revenus sont vite devenus un moyen pour le gouvernement de se procurer des fonds, surtout lors de la Grande crise et de la Seconde Guerre mondiale, qui ont toutes deux contribué à consolider le pouvoir du gouvernement fédéral dans ce domaine[9].

Dès le début, le régime d'imposition du revenu canadien a été progressif, peut-être du fait qu'un grand nombre de personnes craignaient que les industriels s'enrichissent

---

(5) Cela était également vrai au Canada; voir Perry (1997). Les droits tarifaires et les taxes d'accise étaient et sont toujours régressifs lorsqu'ils s'appliquent aux biens et services auxquels est consacrée une portion plus importante du revenu d'une famille ou d'un particulier à faible revenu que de celui d'une famille ou d'un particulier plus à l'aise, car les fabricants sont en général capables de répercuter les taxes sous forme de hausse de prix. Par exemple, les taxes d'accise sur l'essence sont généralement considérées comme régressives, car les familles et les particuliers à faible revenu dépensent une portion plus grande de leur revenu en essence que les familles ou particuliers à revenu élevé. Toutefois, comme l'indique Gillespie (1991), les Canadiens ont de tout temps hésité à imposer des taxes d'accise sur des articles de base (café, thé, alimentation) par souci d'attirer et de retenir les immigrants qui avaient tendance à consacrer une plus forte proportion de leur revenu à ces articles. La plupart des taxes visaient des produits associés au « péché », comme l'alcool, ce qui a été possible sur le plan politique en raison des forces encourageant la prohibition.

(6) C'est en Grande-Bretagne, en 1799, que le premier impôt généralisé sur le revenu a été instauré, pour financer en l'occurrence les Guerres napoléoniennes. L'impôt a ensuite été abrogé puis réintroduit dans les années 1880, et est devenu un trait permanent des finances publiques.

(7) Dans certaines provinces, des impôts sur le revenu ont été perçus avant la Première Guerre mondiale.

(8) Perry estime qu'il y a lieu de douter des déclarations selon lesquelles le Canada d'avant-guerre aurait été un paradis fiscal, citant le travail de O.D. Skelton, d'après lequel le montant moyen d'impôt par habitant était de 31,50 $ au Canada, de 24,63 $ en Angleterre et de 30,90 $ aux États-Unis (p. 145).

(9) Voir David B. Perry, « Financing the Canadian Federation, 1867-1995: Setting the Stage for Change », Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1997.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indûment grâce à l'effort de guerre. Tous les revenus étaient imposés au taux dit normal de 4 p. 100, avec des surtaxes progressives après certains seuils, allant de 2 p. 100 sur les revenus de 6 000 $ à 25 p. 100 sur les revenus de 100 000 $ ou plus. Le régime fiscal comprenait également des exemptions personnelles de base de 3 000 $ pour les personnes mariées et de 1 500 $ pour les célibataires à l'égard du taux d'imposition normal (et non des surtaxes), ce qui a ajouté un autre élément important de progressivité. Il semblerait que le régime d'impôt sur le revenu touchait à l'origine au plus 1 p. 100 de la population[10].

La *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* d'origine était un document simple, qui comptait une dizaine de pages. Elle a peu varié jusqu'en 1962, date à laquelle la Commission Carter a recommandé une assiette fiscale plus large. Après diverses audiences publiques et un livre blanc sur la réforme fiscale, une nouvelle loi a été présentée en 1972; elle a actualisé l'ancienne, en abrogeant et remplaçant la quasi-totalité de l'ancienne législation fiscale, et constitué le fondement du système actuellement en vigueur au Canada[11].

L'IMPÔT UNIFORME À L'ÉTRANGER

Malgré l'attrait que présente au premier abord l'idée d'un impôt uniforme et la grande visibilité du débat sur le sujet aux États-Unis, une poignée de pays seulement ont adopté ce genre d'impôt. L'exemple le plus souvent cité est celui de Hong Kong, où le taux maximal d'imposition est de 15 p. 100[12]. Le milieu des affaires estime que ce régime d'impôt est une composante importante de l'économie de Hong Kong, dont la vigueur tient toutefois à bien d'autres facteurs. En fait, il est peu probable que l'impôt uniforme explique, en tout ou même en partie, le succès de Hong Kong, car d'autres économies ayant des structures fiscales bien différentes mais des caractéristiques culturelles et géographiques similaires (comme le Japon) affichent des comportements analogues en matière de commerce.

Les économies en transition (anciens pays de l'Est) semblent être les plus disposées à faire l'expérience d'un impôt uniforme. L'Estonie l'a fait en 1994, suivie par la

---

(10) Cet apercu historique est de Gillespie (1991).

(11) Le résumé de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de la CCH Canadienne Limitée – notes techniques, amendements à venir, communiqués du ministère des Finances et avis des voies et moyens compris – compte environ 1 890 pages.

(12) Les résidents de Hong Kong peuvent choisir entre un taux d'imposition uniforme de 15 p. 100 de leur revenu ou un régime fiscal plus traditionnel, avec déductions et exemptions. Certains ont proposé ce modèle, appelé MAXTAX, pour les États-Unis. Voir Moore (1997) pour en savoir plus sur ce projet.

Lettonie en 1995. En août 2000, la Russie a décidé de taxer tous les revenus au taux de 13 p. 100 dans le but de répondre à ses besoins de trésorerie. Dans l'ancien régime fiscal russe, qui comportait un taux d'imposition progressif variant entre 12 et 30 p. 100, le gouvernement manquait systématiquement de recettes fiscales, du fait de l'évasion fiscale et de son incapacité de faire appliquer les lois fiscales. Il est trop tôt pour dire si l'impôt uniforme a un effet positif sur la croissance économique ou les recettes publiques en Russie; à notre connaissance, aucune étude ne l'a encore démontré.

À la lumière des données historiques mentionnées plus tôt, l'attrait que présente l'impôt uniforme pour les économies en transition s'inscrit dans une certaine logique : l'idée d'un impôt uniforme a fait son apparition pratiquement au même moment que l'impôt sur le revenu et c'est peut-être à ce moment qu'elle aurait eu les meilleures chances de s'implanter[13]. Dans la mesure où le capitalisme est relativement nouveau pour les économies de transition et que celles-ci repartent sur des bases entièrement nouvelles, il n'y aurait guère d'obstacles à l'imposition d'un régime d'impôt uniforme. Un grand nombre des défenseurs de ce régime aux États-Unis et au Canada reconnaissent que le plus grand obstacle politique est que le régime fiscal en vigueur est ancré au niveau institutionnel et personnel, étant donné qu'un grand nombre de gens vivent de la complexité du système (fiscalistes et comptables, par exemple) ou sont subventionnés par le régime (secteur de la construction aux États-Unis, par exemple).

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME FISCAL EN VIGUEUR AU CANADA

L'essentiel du régime fiscal canadien a peu changé depuis 1988. Entre 1988 et le début de 2001, trois taux marginaux d'imposition se sont appliqués, à savoir 17 p. 100, 26 p. 100 et 29 p. 100[14]. Les taux d'imposition et les seuils d'imposition ont peu varié pendant cette période[15], apportant un élément de régressivité à un système fiscal par ailleurs progressif : en effet, les particuliers dont le revenu augmentait parallèlement à un taux d'inflation inférieur à 3 p. 100 se retrouvaient souvent dans une tranche d'imposition plus élevée, bien que leur revenu

---

(13) Le concept d'impôt uniforme est inextricablement lié à celui d'impôt sur le revenu, même s'il s'oppose à un certain régime d'impôt sur le revenu (taxes à la consommation).

(14) Avant 1988, il existait dix taux marginaux d'imposition allant de 6 p. 100 sur la première tranche de 1 320 $ à 34 p. 100 sur les revenus imposables supérieurs à 63 347 $.

(15) En 1988, les seuils étaient de 27 500 et de 55 000 $, alors qu'ils se situaient à 29 590 et 59 180 $ au début de 2000. Cela représente une hausse de 7,6 p. 100 sur 12 ans, alors que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 30 p. 100 pendant la même période.

réel (après inflation mais avant impôt) n'ait pas varié[16]. Le Budget de 2000 représente donc, faute d'autres changements importants au fil des ans, un des changements les plus fondamentaux du régime d'impôt sur le revenu survenus depuis 1988.

- Premièrement, l'indexation complète de tous les seuils et de l'exemption de base est rétablie.
- Deuxièmement, il prévoit la réduction des taux marginaux d'imposition, en commençant par une réduction du taux intermédiaire pour le porter à 25 p. 100 à compter du 1er juillet 2000.
- Troisièmement, les seuils d'imposition à partir desquels les taux marginaux s'appliquent sont relevés. Le taux inférieur s'applique à la première tranche de revenu de 30 004 $, le taux intermédiaire à la tranche suivante de 30 004 $ et le taux supérieur aux revenus dépassant 60 008 $.
- Quatrièmement, le taux d'inclusion des gains en capital tombe de 75 à 66,6 p. 100[17].

Depuis, le gouvernement a procédé à d'autres réductions d'impôt. En janvier 2001, le taux d'imposition le plus bas est tombé à 16 p. 100, le taux intermédiaire a été abaissé à 22 p. 100 et le taux marginal d'imposition de 29 p. 100 sur la tranche de revenu située entre 60 000 et 100 000 $ est passé à 26 p. 100. Les revenus de plus de 100 000 $ seront toujours imposés au taux de 29 p. 100. Le taux d'inclusion des gains en capital a été de nouveau diminué, soit à 50 p. 100, et le plan de réduction de tous les taux d'imposition des sociétés pour les porter à 21 p. 100 a été accéléré (les entreprises dans le secteur des services et les entreprises de haute technologie sont généralement taxées à un taux plus élevé – dans le Budget de 2000 ce taux est tombé à 27 p. 100).

---

(16) Bien que les fourchettes de revenu aient été indexées sur l'inflation lorsque celle-ci était *supérieure à* 3 p. 100, cela a eu peu d'effet, puisque la Banque du Canada a mené une politique de maintien de l'inflation au-dessous de ce chiffre et y est parvenue pendant la majeure partie de la décennie.

(17) Ce sont les effets à court terme du plan fiscal. Le plan à moyen terme visait à réduire à 23 p. 100 le taux d'imposition des revenus moyens et de relever à 35 000 $ le plafond de la tranche de revenu imposée au taux marginal le plus bas et à une fourchette de 35 000 à 70 000 $ la tranche de revenu imposée au taux intermédiaire. Ces chiffres plus élevés résultent d'un relèvement des seuils et du rétablissement de la pleine indexation. L'indexation devait également accroître l'exemption personnelle de base pour la porter de 7 131 $ à 8 000 $ d'ici cinq ans. Le plan prévoyait également l'augmentation de la prestation canadienne fiscale pour enfants, la portant à 2 400 $ d'ici 2004, et l'élimination de la surtaxe de 5 p. 100 pour les particuliers dont le revenu est d'au plus 85 000 $.

ARGUMENTS POUR ET CONTRE

Comme tout projet de politique, le projet d'impôt uniforme[18] a ses détracteurs et ses défenseurs. Du *point de vue politique*, ses champions affirment qu'il présente trois grands avantages :

- **La simplicité** : Un impôt véritablement uniforme éliminera les longues heures passées à essayer de comprendre des lois extrêmement complexes, ce qui devrait réduire, voire éliminer, la nécessité de recourir à des fiscalistes, qu'ils soient planificateurs, consultants ou avocats.
- **L'équité** : L'impôt uniforme est tout aussi, si ce n'est plus, équitable horizontalement que le régime actuel, qui est parfois discriminatoire à l'égard des ménages constitués d'une seule personne. Par exemple, une famille dont le revenu combiné est de 60 000 $ (chaque conjoint gagnant 30 000 $) versera moins d'impôts dans un système progressif qu'un célibataire gagnant le même revenu. L'équité verticale (progressivité) peut également être assurée si l'on met en place des exemptions suffisamment importantes.
- **La neutralité du point de vue des recettes** : L'impôt uniforme peut assurer cette neutralité pour deux raisons. Premièrement, un taux d'imposition inférieur et plus direct signifie qu'il y aura moins d'évasion fiscale. Deuxièmement, de par sa conception, un impôt véritablement uniforme aura une assiette plus large, même s'il est inférieur. En d'autres termes, un éventail plus large de revenus est imposé que dans le régime actuel, ce qui compense le taux moindre d'imposition.

Il existe un certain nombre *d'arguments économiques* moins tangibles *en faveur* d'un impôt uniforme, qui portent pour la plupart sur des considérations d'efficacité. Ce type d'impôt signifie :

- **Moins de distorsions économiques** : Le régime fiscal actuel encourage parfois des comportements qui n'ont guère de sens économique, notamment :
  - *La rémunération au moyen d'avantages complémentaires par opposition à un traitement ou un salaire* (voir plus haut). Cette pratique manque d'efficacité dans la mesure où l'employeur effectue des choix pour ses employés qui ne sont pas nécessairement ceux que les employés auraient faits s'ils avaient touché des salaires plus importants.

---

(18) Le terme d'impôt uniforme fait référence au projet de Hall et Rabushka qui semble être le système proposé le plus complet et le plus débattu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- *La double imposition des économies*. Selon l'impôt uniforme, les revenus sous la forme de dividendes ne seraient imposés qu'une seule fois, tout comme les gains en capital qui seraient imposés au niveau de la société et non pas au niveau du particulier[19]. Les sociétés pourraient alors prendre leurs décisions en matière financière (emprunts, vente d'actions ou émission d'obligations) indépendamment de la structure fiscale.
- *Les distorsions du marché du travail*. Dans un régime progressif, certains employés hésitent parfois à accepter un travail mieux rémunéré si cela signifie qu'ils devront payer plus d'impôts. Lorsque cela se produit, le système actuel entraîne une perte d'efficacité, car la société dans son ensemble gagne à ce que ses membres donnent toute la mesure de leur talent.

- **Des prix plus exacts** : Un impôt uniforme atténuerait les distorsions de prix d'origine fiscale. Les décisions seraient prises pour des raisons purement économiques ou en fonction de préférences. Les prix refléteraient donc de façon plus exacte l'offre et la demande.
- **Hausse de l'épargne et des investissements** : Les revenus n'étant imposés qu'une seule fois, l'épargne augmenterait, ce qui mènerait, en théorie, à une baisse des taux d'intérêt et à une hausse des investissements. La provision pour amortissement sur un an devrait également stimuler l'investissement.
- **Croissance plus rapide et productivité plus forte :** Toutes choses étant égales par ailleurs, un impôt uniforme se traduirait par une hausse des investissements, qui devrait améliorer la productivité et stimuler la croissance économique, ce qui aurait des effets sur la position budgétaire du gouvernement fédéral.
- **Transparence accrue** : Un impôt uniforme signifierait que toutes les hausses (et les baisses) d'impôt seraient tout à fait visibles et claires, ce qui n'est pas le cas actuellement. Pour les défenseurs de l'impôt uniforme qui sont en faveur d'une intervention moindre de l'État, c'est là un argument de taille, car toutes les hausses d'impôt visant à financer les dépenses publiques auraient un coût politique beaucoup plus grand.

---

(19) L'argument est le même que pour l'imposition unique des dividendes. Prenons l'exemple des actions d'entreprises, qui représentent en théorie la valeur actuelle capitalisée des gains futurs après impôt. Il y a gain en capital lorsque le prix des actions augmente du fait que l'on s'attend à une hausse des profits futurs. Ces profits seront imposés le moment venu, s'ils se réalisent (il arrive que les marchés se trompent). Parce que l'objectif est de n'imposer qu'une fois tous les revenus, il n'est pas logique de les imposer lorsqu'ils se trouvent entre les mains des actionnaires qui réalisent ce gain en capital.

Il existe bien sûr *plusieurs arguments contre* un impôt uniforme, dont les détracteurs invoquent généralement deux raisonnements populaires.

- **Un impôt uniforme est contraire à l'idée que l'on se fait généralement de l'équité, laquelle diffère de la définition qu'utilisent les économistes**[20]. S'il est vrai qu'un impôt uniforme peut présenter un caractère progressif, il reste que, dans un régime d'impôt uniforme, tout allégement de l'impôt rapporte le plus, en termes absolus, aux familles à revenu élevé. Comme nous l'avons dit précédemment, ce phénomène est dans une certaine mesure inévitable du fait que même une toute petite réduction du taux de l'impôt représente, pour les familles à revenu très élevé, une économie d'impôt importante en chiffres absolus. Or, le fait de donner « davantage » aux riches est d'emblée contraire aux idées reçues sur l'équité, tout comme d'ailleurs l'image d'une personne riche vivant de ses économies (provenant soit de gains en capital soit de paiements d'intérêt) sans avoir à acquitter *personnellement* un sou d'impôt sur le revenu[21], surtout si elle a hérité de cet argent ou le doit à sa bonne fortune plus qu'à son labeur.
- **Les partisans de l'impôt uniforme en exagèrent les avantages.**
  - *La plupart des gens remplissent déjà une déclaration de revenus très simple* – Aux États-Unis par exemple, les contribuables peuvent utiliser un formulaire de déclaration simplifié d'une seule page. Cette « simplification » du régime fiscal ne concerne donc que les contribuables aisés.
  - *Les régimes d'impôt uniforme sont difficilement neutres du point de vue des recettes de l'État* puisque, au départ, ils visent à réduire le taux marginal d'imposition supérieur et comportent par ailleurs d'importantes exemptions de base pour les contribuables à faible revenu. De ce fait, l'élargissement de l'assiette fiscale ne suffit pas à compenser le manque à gagner, non plus que la croissance économique, les économies et la meilleure observation de l'impôt que l'on fait miroiter. En supposant que cet impôt ne soit pas neutre, il risque donc d'entraîner une diminution des dépenses consacrées aux programmes sociaux, notamment à ceux qui ciblent les gagne-petit. En conséquence, les

---

(20) D'après des recherches récentes dans le domaine en expansion rapide de l'économie et de la psychologie, l'idée que les gens se font de l'équité diverge considérablement de la définition qu'utilisent les économistes.

(21) Ce revenu, cependant, est imposé à la source (c.-à-d. au niveau de la société).

personnes à faible revenu paieront peut-être moins d'impôt (et recevront en fait peut-être des remboursements d'impôt plus importants), mais elles perdront au moins autant par la réduction des transferts.

Il existe bien sûr un certain nombre d'*arguments économiques contre* l'impôt uniforme.

- **Un impôt uniforme risque d'atténuer les effets contracycliques du régime actuel.** Par exemple, en période d'expansion, les recettes publiques ont tendance à augmenter rapidement dans un régime fiscal progressif proprement dit, ce qui a pour effet de tempérer certains des excès du cycle conjoncturel; l'inverse se produit en période de ralentissement. Personne ne peut prédire avec certitude les effets dynamiques d'un impôt uniforme durant un cycle conjoncturel, mais il semble plausible de supposer que l'effet modérateur ne serait pas aussi prononcé. Par exemple, les investissements ont tendance à suivre le cycle, et donc à augmenter lorsque le cycle est sur le point de culminer et à reculer durant un creux. Toutes choses égales par ailleurs, l'amortissement ponctuel prévu dans la proposition d'impôt uniforme de Hall et Rabushka aurait pour effet de réduire les recettes publiques (par rapport au régime actuel) au sommet du cycle et de les accroître durant le creux, avec le résultat que l'expansion et la contraction économiques s'en trouveraient accentuées.
- **Bien que les idées reçues sur l'équité ne correspondent pas à la définition qu'utilisent les économistes, on ne doit pas les écarter d'emblée.** Comme l'a dit l'ancien président de l'Association canadienne d'économique Lars Osberg dans un exposé sur l'aggravation des inégalités sociales au Canada[22], la société civile (le bénévolat; la volonté de payer ses impôts, de respecter la loi, d'aider son prochain) est peut-être plus fragile qu'on le pensait. Comme le montre l'exemple de la Russie et d'autres pays en développement, il existe un risque réel de désagrégation de la société civile lorsque les autorités imposent des changements abrupts des structures institutionnelles, dont le régime fiscal est un élément important. Par ailleurs, un impôt uniforme entraîne inévitablement une plus forte réduction d'impôt en termes *absolus* pour les familles et les personnes à revenu élevé et pour les riches, ce qui risque de creuser les inégalités, surtout si l'impôt uniforme fait baisser les recettes

(22) Lars Osberg, « Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications », exposé du président devant l'Association canadienne d'économique, Vancouver, 3 juin 2000, disponible en anglais sur Internet à l'adresse http://is.dal.ca/~osberg/uploads/Povtrend.PDF.

publiques et, partant, entraîne une réduction des programmes sociaux. Même si l'impôt est sans effet sur les recettes fiscales, il pourrait quand même aggraver les inégalités à long terme ne serait-ce que du fait que les personnes à revenu élevé et les riches sont généralement mieux en mesure d'investir l'impôt épargné et de le faire fructifier rapidement que les personnes à faible revenu.

- **Un impôt uniforme a des effets ambigus sur le marché du travail.** Si la plupart des économistes conviennent qu'un impôt uniforme aurait un effet de substitution positif (c.-à-d. que les gens seraient encouragés à travailler davantage sachant que leur taux d'imposition est moindre), l'effet de revenu est moins certain : en effet, s'ils disposent d'un plus grand revenu disponible, les travailleurs pourraient être tentés de travailler moins puisqu'ils pourraient de toute façon jouir du même niveau de consommation qu'avant. Il est impossible de déterminer a priori lequel des deux effets l'emportera, ni même s'ils sont pertinents; ce sont peut-être des facteurs sociologiques qui domineraient. Certains arguments en faveur de l'impôt uniforme témoignent clairement de cette ambiguïté. Par exemple, on invoque souvent le fait que le régime fiscal actuel est discriminatoire envers les ménages à deux parents mais à revenu unique et qu'il incite les deux partenaires à travailler à un salaire moindre que ce ne serait le cas dans un régime plus juste. Ainsi, la disparition de cet incitatif avec l'instauration d'un impôt uniforme pourrait, par un effet pervers, réduire le taux d'activité[23].
- **L'absence d'impôt sur les gains en capital pourrait aggraver les inégalités** (et donner l'impression d'un manque d'équité) dans la mesure où le marché ne saisit pas parfaitement les gains futurs. Autrement dit, si les acteurs des marchés ont tendance à avoir un comportement grégaire comme le donnent à penser le récent effondrement des « point.com » et des recherches sur la psychologie des investisseurs, il peut arriver que des investisseurs réalisent d'importants gains en capital ne reposant sur aucun actif sous-jacent, c'est-à-dire qu'ils obtiennent de l'argent sans réelle contrepartie (il arrive souvent que les sociétés dont les actions montent en flèche finissent par faire faillite, comme en témoigne l'exemple devenu classique de la société canadienne Bre-X). C'est là une forme perverse de

(23) Cet argument plaît à certains des partisans de l'impôt uniforme qui y voient une façon d'encourager les mères ou les pères qui restent à la maison pour s'occuper de leurs enfants.

redistribution des revenus fondée non pas sur l'effort mais sur la chance et l'adresse au jeu[24].

- **On peut arguer que le Canada a déjà une sorte d'impôt uniforme** pour les personnes dont le revenu dépasse le seuil de la tranche d'imposition supérieure (qui passera bientôt à 100 000 $, mais qui est encore 60 008 $). Toutes choses égales par ailleurs, cela devrait attirer des gens dans la population active. Autrement dit, un régime progressif assorti d'un impôt uniforme au niveau supérieur pourrait inciter les gens à travailler davantage, particulièrement si leur utilité se trouve grandie par le niveau social supérieur généralement associé à un revenu élevé.

LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES D'UN IMPÔT UNIFORME

Nous avons parlé jusqu'ici de notions plutôt abstraites. Nous nous efforcerons maintenant de donner une idée des conséquences concrètes d'un régime d'impôt uniforme qui conserverait une bonne partie du système actuel de déductions et de crédits d'impôt. Il importe de souligner que ce type de régime est très différent de celui que proposent Hall et Rabushka et que nous avons étudié dans le présent document. Cependant, il est utile d'étudier ce système hybride d'impôt uniforme quand on sait qu'on apporte rarement des changements radicaux, sauf en période de crise. Il importe de se poser d'abord la question suivante : quel est le taux d'imposition uniforme le plus bas possible si l'on veut conserver tous les éléments (réductions d'impôts et mesures de dépenses) mis en oeuvre dans les plus récents documents budgétaires (le Budget et la Mise à jour économique de 2000) et si l'on part de l'hypothèse que les gouvernements futurs tiendront a) à préserver un budget équilibré, b) à augmenter les dépenses nominales en fonction de l'accroissement démographique augmenté de l'inflation et c) à réduire la dette d'au moins 6 milliards de dollars par an? Il est manifestement très difficile de répondre à cette question en raison de la complexité du régime fiscal. Fort heureusement, Statistique Canada a élaboré un modèle appelé Base de données et modèle de simulation de politique sociale (BD/MSPS) qui permet de se faire une idée du coût d'un régime d'impôt uniforme dans ces conditions. Avant d'étudier les résultats, il importe de faire deux mises en garde.

---

(24) L'inégalité peut aussi avoir des conséquences économiques directes. Par exemple, J. Barkley Rosser et Marina Vcherashnaya Rosser (2001) présentent des données empiriques selon lesquelles le creusement des inégalités pourrait encourager le développement de l'économie souterraine, phénomène qui prive le gouvernement de recettes fiscales.

- Premièrement, comme c'est le cas pour tous les modèles de ce genre, il faut se méfier grandement de toute projection sur plus d'un ou deux ans pour la simple raison que les hypothèses qui sous-tendent le modèle sont rapidement rendues obsolètes par les événements. Les projections les plus courtes sont les plus sûres.
- Deuxièmement, le MSPS est statique dans la mesure où il est impossible d'y prévoir une croissance économique. Toutes les augmentations des recettes publiques prévues proviennent de changements nominaux (inflationnistes) de la production mesurée. La précision est importante, car les partisans de l'impôt uniforme affirment souvent que les mesures qu'ils proposent stimuleraient l'économie grâce à l'amélioration de l'efficacité et éventuellement à l'augmentation des dépenses[25].

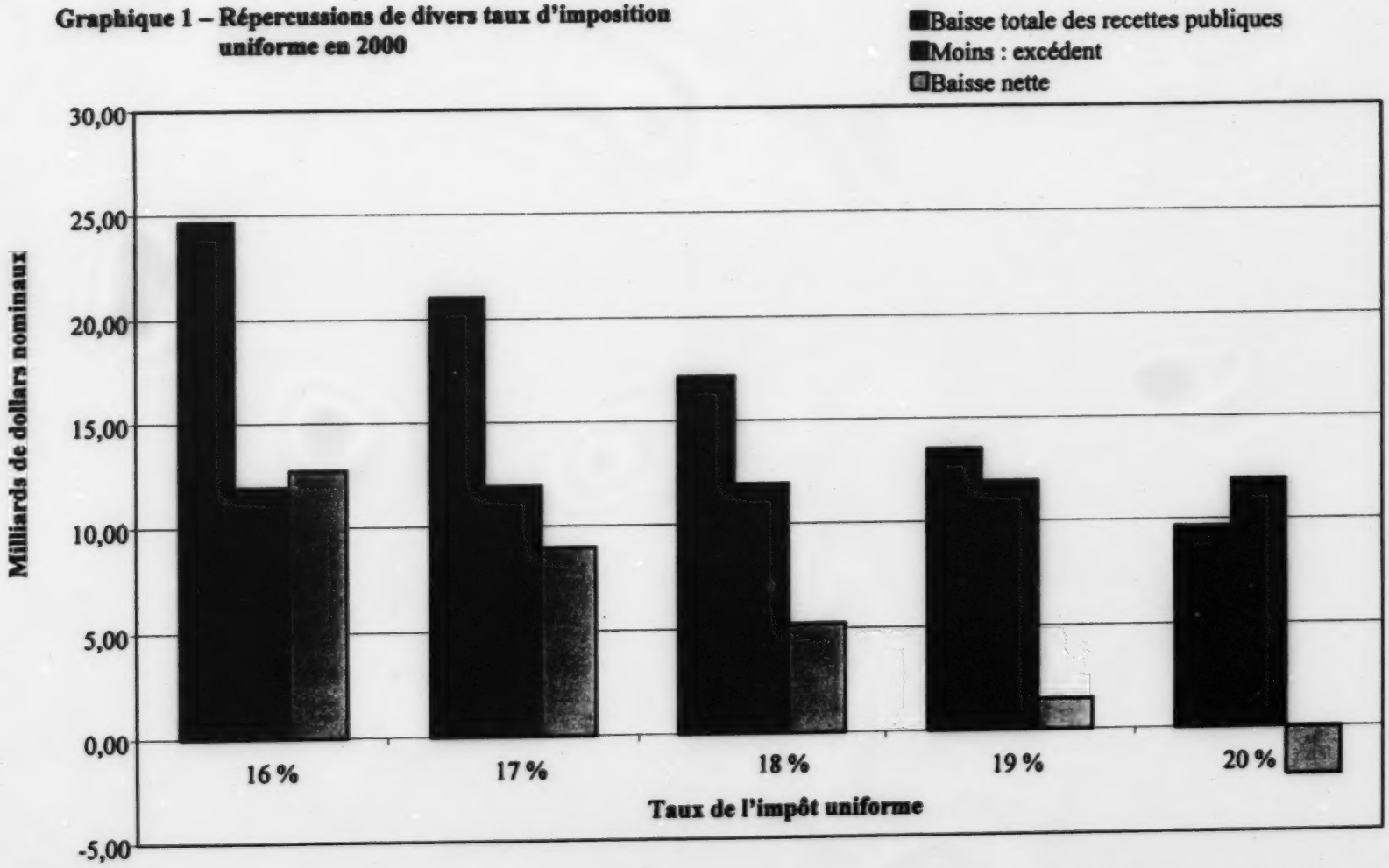
Les graphiques 1 et 2 illustrent les résultats pour les années civiles 2000 et 2001[26]. Ils montrent clairement qu'un impôt uniforme neutre sur le plan des recettes fiscales – compte tenu des augmentations prévues des dépenses publiques, des plans de réduction de la dette et du système actuel de déductions et de crédits – devrait se situer autour de 19 ou 20 p. 100. Rappelons encore une fois que les chiffres mentionnés dans le présent document ont été calculés par rapport au cas de référence, à savoir le régime fiscal modifié en fonction des changements annoncés dans le Budget et dans la Mise à jour économique de l'automne de 2000. Il faut aussi noter que les chiffres sur les coûts totaux tiennent compte des effets de l'instauration d'un impôt uniforme, d'une augmentation annuelle de 1 p. 100 des dépenses publiques (correspondant à l'accroissement démographique) et d'une réduction annuelle de la dette publique de 6 milliards de dollars.

---

(25) Certains économistes sont d'avis que les avantages proviendraient des gains d'efficacité puisque l'impôt a des effets nuls à long terme.

(26) Il importe de noter qu'il s'agit ici d'années civiles, tandis que les projections budgétaires portent généralement sur des exercices financiers se terminant le 31 mars. Pour compenser, nous posons en hypothèse que le quart de l'excédent pour 1999-2000 et les trois quarts de l'excédent projeté pour 2000-2001 représentent l'équivalent de l'excédent de l'année civile 2000. Cela produit des excédents projetés de 12 milliards de dollars pour l'année civile 2000, au lieu de 11,9 milliards de dollars pour 2000-2001, et de 9,2 milliards de dollars pour l'année civile 2001, au lieu de 8,3 milliards de dollars pour 2001-2002.

Graphique 1 – Répercussions de divers taux d'imposition uniforme en 2000

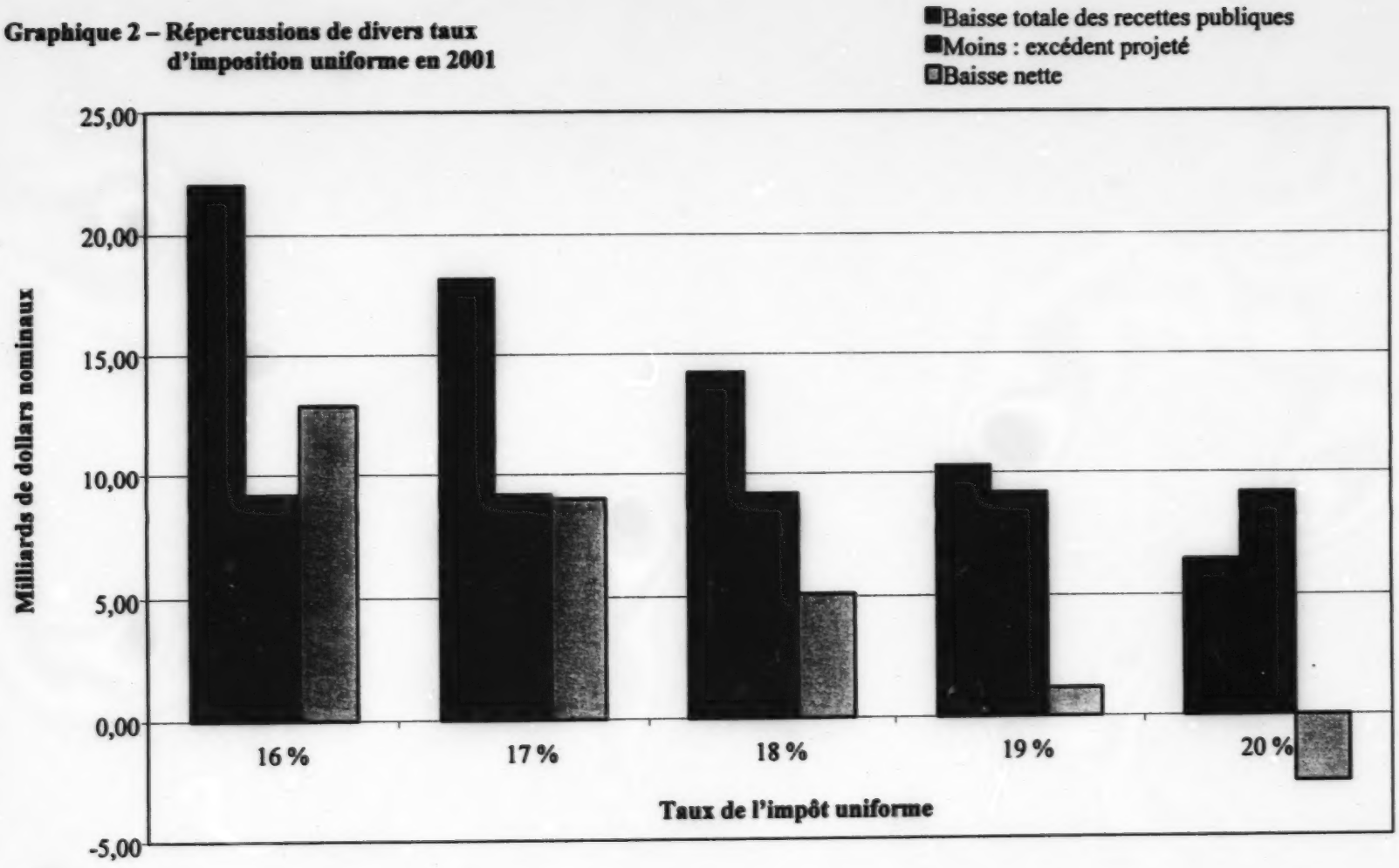


Notes :

1. Les chiffres sur les excédents projetés sont tirés de la Mise à jour économique de l'automne du ministère des Finances.
2. La baisse totale des recettes publiques escomptée est mesurée par rapport au scénario de référence, à savoir le régime fiscal institué dans le Budget et la Mise à jour économique de 2000.
3. Cette baisse totale des recettes publiques escomptée tient compte d'un engagement à réduire la dette de 6 milliards de dollars et d'une augmentation des dépenses de programmes de 1 p. 100 (correspondant à l'accroissement démographique).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 2 – Répercussions de divers taux d'imposition uniforme en 2001



Notes :

1. Les chiffres sur les excédents projetés sont tirés de la Mise à jour économique de l'automne du ministère des Finances.
2. La baisse totale des recettes publiques escomptée est mesurée par rapport au scénario de référence, à savoir le régime fiscal institué dans le Budget et la Mise à jour économique de 2000.
3. Cette baisse totale des recettes publiques escomptée tient compte d'un engagement à réduire la dette de 6 milliards de dollars et d'une augmentation des dépenses de programmes de 1 p. 100 (correspondant à l'accroissement démographique).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Nous avons tenté ici de brosser un tableau contextuel relativement complet de l'impôt uniforme en étudiant d'abord ses origines, ses usages contemporains et le pour et le contre de ce type d'impôt. Nous avons aussi analysé certaines des conséquences budgétaires probables de l'impôt uniforme en fonction d'un projet politiquement plausible et du régime fiscal courant. Ces calculs ne sont là qu'à titre indicatif. Bien des choses peuvent se passer en un ou deux ans qui pourraient rendre ce type de solution plus ou moins faisable. S'il faut tirer une conclusion de cette analyse, c'est la suivante : les données historiques et internationales montrent que la probabilité de l'adoption d'un régime d'impôt uniforme est le plus élevée après un échec brutal et retentissant du régime fiscal courant (Russie) ou dans les premiers stades de l'établissement d'un régime fiscal (Estonie, Lettonie et Hong Kong). En dehors de ces cas, l'inertie inhérente au régime fiscal courant a invariablement pour effet de rendre méconnaissables les projets d'impôt uniforme au point d'amoindrir ou de faire carrément disparaître la plupart des avantages de ce type d'impôt et, en dernière analyse, de compromettre le potentiel de génération de recettes de ce type de régime, ce qui ne peut que mettre en danger les programmes essentiels et, partant, entraîner éventuellement des coûts politiques élevés.

RÉFÉRENCES

Alliance canadienne, 2000. « Solution 17 », Internet : http://www.canadianalliance.ca/index_f.cfm

Beauchesne, Éric. « Canada Duplicating U.S. Economic Miracle », *The Ottawa Citizen*, 13 septembre 2000, édition Internet : http://www.ottawacitizen.com/.

Canada, 1987. « Livre blanc de 1987 sur la réforme fiscale ».

Canada, ministère des Finances. « Le plan budgétaire 2000 », Centre de distribution du ministère des Finances, 2000.

Chernick, Howard et Andrew Reschovsky. « Yes! Consumption Taxes are Regressive », *Challenge Magazine*, septembre-octobre 2000, p. 60-91.

Gillespie, Irwin W. « Tax, Borrow & Spend: Financing Federal Spending in Canada: 1867-1990 », Ottawa, Carleton University Press Inc., 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Hall, Robert E. et Alvin Rabushka. *The Flat Tax*, Stanford, Californie, Hoover Institution Press, 1995.

Lerner, S., C.M.A. Clark et W.R. Needham. « Basic Inco.ne: Economic Security for All Canadians », Toronto, Between the Lines, 1999.

Moore, Stephen. « The Alternative Maximum Tax », éditorial, *Wall Street Journal*, 14 janvier 1997.

Perry, David P. « Financing the Canadian Federation, 1867-1995: Setting the Stage for Change », Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1997.

Perry, J. Harvey. « Taxes, Tariffs and Subsidies », Toronto, University of Toronto Press, 1955.

Rosser, J. Barkley Jr. et Marina Vcherashnaya Rosser. « Inequality and Underground Economies », *Challenge Magazine*, 2001, p. 39-50.

Slemrod, Joel. « Deconstructing the Income Tax », *American Economic Association Papers and Proceedings*, 1996, p. 151-155.

Vickrey, William. « Progressive and Regressive Taxation », dans Eatwell, John, Murray Milgate and Peter Newman, réd., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, MacMillan Press, 1987.